



SMACL Assurances, une expertise au service des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux

**Rapport sur le risque pénal de
l'Observatoire SMACL édition 2019**

DOSSIER DE PRESSE

Décembre 2019



Communiqué de presse

Décembre 2019

ÉDITION 2019 DU RAPPORT SUR LE RISQUE PÉNAL, DES CHIFFRES EN HAUSSE

Chaque année, l'**Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale et associative** fait le point sur la réalité statistique du **risque pénal des élus locaux** et des fonctionnaires territoriaux. Son rapport 2019 confirme la hausse du nombre d'élus locaux mis en cause.

À l'aube d'une nouvelle période électorale et des prochaines mandatures, plusieurs enseignements sont à retenir de cette édition 2019. Selon nos estimations, ce sont **plus de 1 630 élus qui seront poursuivis au cours de la mandature 2014-2020 soit une augmentation de près de 30 %** par rapport à la précédente mandature. Mais le taux de mise en cause pénale des élus (toutes infractions confondues) **reste inférieur à 0,3 %**.

Les fonctionnaires territoriaux restent moins exposés au risque de poursuites pénales que ne le sont les élus locaux. Selon nos estimations, plus de 800 fonctionnaires territoriaux auront été poursuivis au cours de cette mandature (soit un taux de mise en cause pénale de 0,0415 %). Si les poursuites contre les territoriaux sont aussi en hausse c'est de manière nettement moins marquée que pour les élus locaux (+5,5 %).

Au cours de la mandature 2014-2020 le trio de tête des catégories d'infractions imputées aux élus locaux est le suivant : **manquement au devoir probité, atteintes à honneur et atteintes à la dignité**. Celui des fonctionnaires territoriaux se compose des manquements au devoir de probité, des atteintes à la dignité, et des atteintes aux mœurs et à l'intégrité sexuelle.

Issue des procédures : qui dit poursuite ne dit pas condamnation. Ainsi **près de 60 % des élus et 65 % des fonctionnaires territoriaux bénéficient au final d'une décision qui leur est favorable**.

Les collectivités territoriales sont aussi impactées. Selon nos estimations, ce sont **près de 200 collectivités qui seront poursuivies pénalement au cours de la mandature qui s'achève** (soit une hausse de plus de 40 %).



Téléchargez le rapport 2019
www.smacl.fr/rapport-obssmacl

À propos de SMACL Assurances

Créée en 1974, SMACL Assurances est la société mutuelle d'assurance des collectivités et établissements publics, des élus et des agents territoriaux. Elle couvre également les risques des entreprises, des associations, des particuliers, acteurs économiques de tous nos territoires. Elle accompagne pour leurs risques privés ou professionnels plus de **20 000 collectivités et établissements publics**, près de **50 000 associations et entreprises** (notamment de l'Économie Sociale et Solidaire) et plus de **40 000 particuliers** (élus, anciens élus et agents territoriaux, salariés de nombreuses entités publiques ainsi que les administrateurs, adhérents, bénévoles et personnels des associations et entreprises publiques).

www.smacl.fr



À propos du Groupe VYV « Entrepreneur du mieux-vivre »

Le Groupe VYV (Chorum, Harmonie Fonction Publique, Harmonie Mutuelle, MGEFI, MGEN, Mutuelle Mare-Gaillard, Mutuelle Nationale Territoriale, SMACL Assurances) est le **1^{er} acteur mutualiste de santé et de protection sociale en France**. Autour de ses 4 métiers (assurance, offre de soins, services et habitat), le Groupe VYV développe des offres complètes et personnalisées pour accompagner et protéger tous les individus tout au long de la vie.

Créé en 2017, le Groupe VYV œuvre au quotidien pour être utile à tous et à chacun. L'ensemble des composantes du groupe protège **11 millions de personnes** au sein de son écosystème et propose des solutions adaptées à plus de **88 000 employeurs publics et privés**.

Le chiffre d'affaires du groupe, intégrant une évaluation du chiffre d'affaires des entités de l'UGM VYV Coopération, est d'environ 10 milliards d'euros ; sur le seul périmètre combiné du Groupe VYV, le chiffre d'affaires est de 8,7 milliards d'euros. Acteur engagé, avec **10 000 élus** dont près de **2 600 délégués**, le Groupe VYV innove et anticipe **pour construire une société plus équitable et socialement responsable**.

www.groupe-vyv.fr



UNE SOURCE D'INFORMATIONS PRÉCIEUSE

Le rapport annuel de l'Observatoire de SMACL Assurances constitue une source d'informations incontournable pour les acteurs de la vie publique. Les statistiques présentées dressent un bilan de plus de 20 ans d'observation du contentieux pénal ainsi que de la mandature 2014-2020. Ce rapport revient également sur la jurisprudence répressive de l'année.

Méthodologie

Le rapport annuel est réalisé à partir de l'analyse des contentieux déclarés à SMACL Assurances, des articles de presse relatant la mise en cause d'élus ou de fonctionnaires territoriaux et de décisions de justice accessibles sur des bases de données. L'Observatoire SMACL suit également de près les publications consacrées à ce sujet.



Interprétation des données

De plus en plus d'informations sont disponibles sur internet et via les différents outils de veille et d'alerte. Cela peut avoir un effet déformant sur l'analyse des données dans la durée puisque certaines d'entre elles n'étaient pas accessibles il y a quelques années. C'est pourquoi nous attirons l'attention de nos lecteurs sur les précautions à prendre dans l'interprétation de nos chiffres: les hausses constatées sur les trois dernières mandatures reflètent aussi une meilleure efficacité de nos méthodes de recensement.



Le rapport annuel de l'Observatoire SMACL est attendu chaque année par les décideurs publics locaux. Il m'a été rapporté que certains cadres territoriaux le qualifiaient de guide Michelin du risque pénal public. La comparaison est flatteuse.

Jean-Luc de Boissieu,
Président de SMACL Assurances.

L'édition 2019 du rapport révèle des enseignements intéressants

Selon nos estimations, ce sont **plus de 1 630 élus qui seront poursuivis au cours de la mandature 2014-2020 soit une augmentation de près de 30 %** par rapport à la précédente mandature. Mais le taux de mise en cause pénale des élus (toutes infractions confondues) reste inférieur à 0,3 %.

Les fonctionnaires territoriaux restent moins exposés au risque de poursuites pénales que ne le sont les élus locaux. Selon nos estimations, **plus de 800 fonctionnaires territoriaux auront été poursuivis au cours de cette mandature** (soit un taux de mise en cause pénale de 0,0415 %). Si les poursuites contre les territoriaux sont aussi en hausse c'est de manière nettement moins marquée que pour les élus locaux (+5,5 %).

Au cours de la mandature 2014-2020 le trio de tête des catégories d'infractions imputées aux élus locaux est le suivant : **manquement au devoir de probité, atteintes à honneur et atteintes à la dignité**. Celui des fonctionnaires territoriaux se compose des manquements au devoir de probité, des atteintes à la dignité, et des atteintes aux moeurs et à l'intégrité sexuelle.

Issue des procédures : qui dit poursuite ne dit pas condamnation. Ainsi près de 60 % des élus et 65 % des fonctionnaires territoriaux bénéficient au final d'une décision qui leur est favorable.

Les collectivités territoriales sont aussi impactées. **Selon nos estimations, ce sont près de 200 collectivités qui seront poursuivies pénalement** au cours de la mandature qui s'achève (soit une hausse de plus de 40 %).



LES CHIFFRES

DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS LOCAUX

Entre avril 1995 et avril 2019, 3 985 poursuites contre des élus locaux ont été recensées. **La hausse du nombre de poursuites contre les élus locaux se confirme et la courbe sur l'ensemble de la mandature ne s'inverse toujours pas.** Au contraire, **cette mandature marque un nouveau record en terme de poursuites** contre les élus locaux puisqu'en cinq ans, et alors que la mandature n'est pas encore achevée, nous avons déjà enregistré plus de poursuites que lors de la précédente mandature. Si ce constat traduit aussi une meilleure efficacité de nos méthodes de recensement, il reste que la tendance est particulièrement significative et ne se dément pas sur la mandature en cours (+ 28,32 % par rapport à la mandature précédente).

Nous estimons que ce sont plus de 1 630 élus qui seront poursuivis dans l'exercice de leurs fonctions à l'achèvement de cette mandature en 2020, soit une moyenne de 272 élus locaux poursuivis par an (soit 5 élus poursuivis chaque semaine ou un élu poursuivi par jour ouvré). Certes il est possible de constater une tendance à la baisse en 2018 (207 élus poursuivis contre 272 en moyenne au cours de cette mandature) mais ces chiffres restent encore à consolider compte tenu de notre méthode de recensement qui passe par une analyse des décisions de justice, lesquelles interviennent plusieurs années après la date de mise en cause.

Au 1^{er} janvier 2019 (dernières données disponibles) la France comptait 571 241 élus locaux (source : DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2019). **Si l'on rapporte le nombre de poursuites contre les élus locaux à ce chiffre, cela donne un taux de mise en cause pénale de 0,286 % toutes infractions confondues** (y compris pour des faits où la probité des élus n'est pas en jeu).

L'année 2014, année électorale, a été une année record en termes de mise en cause pénale (426 élus mis en cause) non seulement pour des contentieux liés à des diffamations en période électorale mais également à la faveur de nombreux changements de majorité municipale ayant conduit à des audits et à des plaintes après les élections déposées contre les anciennes équipes. L'année 2020 sera à cet égard scrutée avec attention.



Luc Brunet,
Responsable de
l'Observatoire SMACL
des risques de la
vie territoriale et
associative



En 24 ans, nous avons constaté près de 4 000 poursuites contre des élus locaux.

Cette mandature marque un nouveau record !



PROBITÉ, HONNEUR ET DIGNITÉ : LE TRIO DE TÊTE DES MOTIFS DE POURSUITES CONTRE LES ÉLUS LOCAUX

Le podium des infractions imputées aux élus locaux est constitué par les manquements au devoir de probité (corruption, favoritisme, prise illégale d'intérêts, etc.), les atteintes à l'honneur (diffamation et dénonciation calomnieuse) et, enfin, les atteintes à la dignité (harcèlement moral, injures, discriminations, etc.).

Probité : en légère baisse par rapport à la précédente mandature

Les manquements au devoir de probité (corruption, détournements, favoritisme, prise illégale d'intérêts, abus de biens sociaux, etc.) constituent le 1^{er} motif de mise en cause pénale des élus locaux.

D'une manière générale, il s'agit en principe d'infractions qui supposent la recherche par l'auteur des faits d'un intérêt personnel. Cependant la situation est beaucoup moins tranchée s'agissant des délits de prise illégale d'intérêts et de favoritisme qui peuvent conduire, parfois, à des mises en cause pénale de décideurs publics locaux qui n'ont pas poursuivi d'intérêt personnel, ni même porté atteinte à l'intérêt de la collectivité.

Depuis 1995, l'Observatoire a recensé plus de 1 700 élus locaux (1 717) mis en cause de ce chef.

Sur la mandature en cours nous estimons que ce sont :

- **plus de 570 élus locaux** qui seront poursuivis pour manquements au devoir de probité (soit une moyenne de 95/an), ce qui constitue une très légère baisse (- 5,27 %) par rapport à la précédente mandature ;
- **plus de 280 élus** (moyenne de 47,2/an) qui **seront condamnés de ce chef** lorsque les procédures engagées seront arrivées à leur terme.

Honneur : explosion des poursuites pour diffamation

Les atteintes à l'honneur (diffamation et dénonciation calomnieuse) sont le 2^e motif de mise en cause pénale des élus locaux. Depuis 1995, l'Observatoire a recensé plus de 800 élus locaux (849) poursuivis de ce chef pour des propos tenus en lien avec l'exercice de leur mandat local.

Sur la mandature en cours nous estimons que ce sont :

- **480 élus locaux qui seront poursuivis pour des atteintes à l'honneur** (moyenne de 80/an), ce qui constitue une **hausse de 83 %** par rapport à la précédente mandature. Ce contentieux représente désormais **près de 30 % des poursuites engagées** contre les élus locaux au cours de cette mandature ;
- **134 élus** (moyenne de 22,3/an) qui **seront condamnés de ce chef** lorsque les procédures engagées seront arrivées à leur terme.

Dignité : hausse des plaintes contre les élus

Les atteintes à la dignité (harcèlement moral, injures, discriminations, etc.) arrivent sur la troisième marche du podium des motifs de poursuites dirigées contre les élus locaux. Depuis 1995, l'Observatoire a recensé près de 600 élus locaux (591) mis en cause de ce chef.

Sur la mandature en cours nous estimons que ce sont :

- 310 élus locaux qui seront poursuivis pour des atteintes à la dignité (moyenne de 51,7/an soit 1/semaine), ce qui constitue une hausse de 67,53 % par rapport à la précédente mandature. **Ce contentieux représente 18,97 % des motifs de poursuites engagées contre les élus locaux au cours de cette mandature et reste solidement ancré à la troisième place du contentieux pénal des élus locaux ;**
- 94 élus (moyenne de 15,6/an) qui seront condamnés de ce chef lorsque les procédures engagées seront arrivées à leur terme.

Homicides et blessures involontaires : légère reprise des poursuites

Entre 1995 et avril 2019, l'Observatoire a recensé un peu moins de 190 (187) élus locaux mis en cause et 45 condamnations de ce chef.

Sur la mandature en cours nous estimons que ce sont :

- 43 élus locaux qui seront poursuivis (moyenne de 7,2/an) contre 37 au cours de la précédente mandature, soit une augmentation de 16 %. Mais **ce contentieux ne représente que 2,63 % des poursuites engagées contre les élus locaux durant cette mandature**, soit le 6^e motif de poursuites. **Au cours de cette mandature, sauf inversedement de tendance au cours de la dernière année, il y aura eu près de deux fois plus de poursuites engagées contre les élus locaux pour des faits de violences volontaires que pour des violences involontaires ;**
- 12 élus locaux (moyenne de 2/an) qui seront condamnés de ce chef lorsque les procédures engagées seront arrivées à leur terme (8^e motif de condamnations des élus locaux sur cette mandature).

Au delà de la dépenalisation opérée par la loi du 10 juillet 2010, on peut aussi voir dans ces chiffres le fruit des politiques de prévention des accidents (notamment des accidents du travail) mises en place dans les collectivités.

Poursuivis mais pas toujours condamnés

Qui dit poursuite ne dit toutefois pas forcément condamnation. Entre 1995 et avril 2019, l'Observatoire a recensé 1 340 condamnations d'élus locaux toutes infractions confondues sur les quelques 4 000 élus poursuivis. Hors mandature en cours* (pour ne pas fausser artificiellement nos données, beaucoup de procédures n'ayant pas encore été jugées), le taux de condamnation des élus locaux poursuivis (rapport du nombre de condamnations sur le nombre de poursuites) est de 41,14 %. Ainsi **près de six élus poursuivis sur dix bénéficient au final d'une décision qui leur est favorable**. Sur la mandature en cours, nous avons enregistré 261 condamnations d'élus locaux (toutes infractions confondues) et nous estimons que ce sont au final près de 700 élus (672) qui seront condamnés pour des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions. C'est dire que près de 1 000 élus locaux (962) poursuivis au cours de cette mandature devraient au final bénéficier d'une décision qui leur est favorable.



Entre 1995 et 2019

1 340

condamnations d'élus
locaux toutes infractions
confondues

59 %

des élus poursuivis bénéficient
d'une décision favorable

*Hors mandature en cours



LES CHIFFRES CLÉS DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX

Alors que le nombre de poursuites contre les fonctionnaires territoriaux, semblait marquer le pas, nos dernières estimations nous laissent envisager une nouvelle hausse au cours de cette mandature (+ 5,56%).

Entre avril 1995 et avril 2019 nous avons recensé 2 450 poursuites contre des fonctionnaires territoriaux, soit une moyenne supérieure à 100 par an (2 par semaine). Sur la mandature en cours nous estimons que **ce sont plus de 800 fonctionnaires territoriaux qui seront poursuivis dans l'exercice de leurs fonctions**, soit une moyenne de 136/an (entre 2 et 3 fonctionnaires poursuivis pénalement chaque semaine).

Au 31 décembre 2017 (dernières données disponibles) on compte 1 970 000 agents rémunérés sur emploi principal dans la fonction publique territoriale (FPT) (source : DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2019). Si l'on rapporte le nombre de poursuites contre les fonctionnaires territoriaux à ce chiffre, cela donne un **taux de mise en cause pénale de 0,0415 % toutes infractions confondues** (soit un taux près de sept fois inférieur à celui constaté pour les élus locaux).

Entre avril 1995 et avril 2019 nous avons recensé 798 condamnations prononcées contre des fonctionnaires territoriaux, soit une moyenne de 33/an (moins d'une condamnation par semaine). Hors mandature en cours (pour ne pas fausser artificiellement nos données, beaucoup de procédures n'ayant pas encore été jugées), le taux de condamnation des fonctionnaires territoriaux poursuivis (rapport du nombre de condamnations sur le nombre de poursuites) est de 34,82 % (six points inférieurs à celui constaté pour les élus locaux). Ainsi **près de sept fonctionnaires territoriaux poursuivis sur dix bénéficient au final d'une décision qui leur est favorable**. De fait sur une estimation de 817 fonctionnaires poursuivis au cours de cette mandature, ce sont plus de 530 agents qui devraient bénéficier d'une décision qui leur est favorable.

LES CHIFFRES CLÉS DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le nombre de poursuites pénales contre les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, en qualité de personne morale, suit la même tendance à la hausse que celle des élus locaux.

L'occasion de rappeler que la poursuite contre la personne morale n'exclut pas une poursuite concomitante pour les mêmes faits contre une ou plusieurs personnes physiques (élus et/ou agents) de ladite collectivité.

Entre avril 1995 et avril 2019 nous avons recensé 381 poursuites contre des collectivités territoriales et établissements publics locaux, soit une moyenne proche de 16 par an. D'après nos projections ce sont près de 190 collectivités territoriales et établissements publics locaux qui seront poursuivis au cours de cette mandature, soit une hausse de près de 43 % par rapport à la mandature 2008-2014.

En vingt-quatre années d'observation du contentieux pénal des collectivités nous avons recensé 73 condamnations de collectivités territoriales et d'établissements publics locaux, soit une moyenne de 3/an. **C'est principalement dans le domaine des violences involontaires** (accident du travail notamment) **que les collectivités territoriales sont exposées** (voir à ce sujet les exemples de jurisprudence dans le zoom consacré aux atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité physique).

Hors mandature en cours (pour ne pas fausser artificiellement nos données, beaucoup de procédures n'ayant pas encore été jugées), le taux de condamnation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics poursuivis (rapport du nombre de condamnations sur le nombre de poursuites) est de 26,22 %. Ce taux, relativement bas, peut en partie s'expliquer par les conditions restrictives d'engagement de la responsabilité pénale des collectivités territoriales dont le champ est limité aux seules activités susceptibles de délégation de service public. Ce frein juridique à la mise en jeu de la responsabilité des collectivités territoriales peut constituer une incitation indirecte à poursuivre des personnes physiques (élus et/ ou fonctionnaires) pour trouver un responsable.

CONTACT PRESSE

Mélina Cohen Setton
melina.cohen.setton@editial.fr

06 18 12 74 59



smacl.fr



@SmaclAssurances

SMACL Assurances

141 avenue Salvador-Allende

79031 NIORT CEDEX 9

Tél. : **+ 33 (0)5 49 32 56 56**

Société d'assurance mutuelle à cotisations fixes.

Entreprise régie par le Code des assurances - RCS Niort n° 301 309 605

LA MUTUELLE D'ASSURANCE DES TERRITOIRES

